

Expediente: 41/2022

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios.

Dictamen: 5/2023, de 30 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de enero de 2023

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Hugo López López,

emite por unanimidad de los asistentes el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 24 de noviembre de 2022 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el reglamento por el que se regula la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios en la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 16 de noviembre de 2022.

I.2ª. Expediente del Proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las siguientes actuaciones de interés:

1. Mediante Orden Foral 54/2019, de 14 de marzo, de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, se inicia el procedimiento para la elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la producción, la elaboración y la comercialización de los productos agroalimentarios ecológicos en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, designando al Servicio de Agricultura, junto con la Secretaría General Técnica, como órgano encargado de su elaboración y tramitación.
2. De conformidad con lo establecido por el artículo 133 de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (en lo sucesivo, LFACFNSPIF), se promovió una consulta previa a través del portal del Gobierno Abierto en la que se recababa la opinión de los sujetos y las organizaciones más representativas, con respecto a la conveniencia de tramitar el proyecto de norma. La citada consulta se efectuó entre el 8 y el 29 de mayo de 2019, sin que se hubieran recibido sugerencias.
3. Elaborado el Proyecto con la denominación de Decreto Foral por el que se regula la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios en la Comunidad Foral de Navarra, se sometió su contenido a un nuevo proceso de participación pública a través del portal del Gobierno Abierto, entre el 5 y el 31 de julio de 2021. En este trámite se formularon diversas observaciones y sugerencias. En concreto, el Consejo de la Producción Agraria Ecológica de Navarra CPAEN-NNEPK comunicó cuatro sugerencias que versaron sobre lo siguiente: la necesidad de reflejar como autoridad de control única al CPAEN-NNEPK, dejando cerrada la opción a otro tipo de entidades públicas o privadas; la necesidad de definir la composición y funcionamiento del CPAEN-NNEPK; la necesidad de añadir varias funciones al CPAEN-NNEPK; y la creación de diversas subcomisiones en el marco de la Comisión de Coordinación de la Producción Ecológica de Navarra. El sindicato Euskal Herriko Nekazarien Elkartasuna

(EHNE) comunicó diez sugerencias que versaron sobre los siguientes aspectos: redacción, sintaxis y numeración, del texto; las funciones asignadas al CPAN-NNPEK; la constitución y funciones asignadas al Consejo Regulador de la Producción Ecológica de la Comunidad Foral de Navarra; y la regulación de distintas mesas de trabajo en el marco de la Comisión de Coordinación de la Producción Ecológica de Navarra. Por su parte, el Servicio de Explotaciones Agrarias del Gobierno de Navarra comunicó diversos comentarios que versaron sobre los siguientes aspectos: el marco jurídico y concretamente, la conveniencia de tener en consideración el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo, y el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios; la autoridad competente; la Comisión de Coordinación de la Producción Ecológica de Navarra; las obligaciones de los operadores; el Registro General de Operadores Ecológicos (RGOE); el funcionamiento, las competencias y las funciones, del CPAN-NNPEK; el Comité de Certificación; el Comité de Partes; y el régimen de infracciones y sanciones. Las citadas alegaciones fueron informadas por el Jefe de Negociado de Fomento de la Agricultura Ecológica y de Acciones Transversales en el Sector Agrario y el Director del Servicio de Agricultura, estimándolas o desestimándolas, de forma motivada; dando lugar a un nuevo texto consolidado del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios en la Comunidad Foral de Navarra, tras la referida participación pública.

4. En cumplimiento de lo establecido en la Ley Foral 12/2018, de 14 de junio, de Accesibilidad Universal, se elabora el Informe de

Impacto sobre Accesibilidad y Discapacidad en el proyecto de Decreto Foral, por el Director del Servicio de Agricultura, de fecha 13 de octubre de 2021, en el que se concluye que no procede establecer medidas concretas para prevenir o suprimir discriminaciones ni para compensar desventajas o dificultades. Asimismo, por el propio Director del Servicio de Agricultura y también el 13 de octubre de 2021, se elabora el oportuno Estudio de Cargas Administrativas en relación con el proyecto de Decreto Foral que nos ocupa, en el que se afirma que la norma proyectada no contiene disposiciones que supongan impacto negativo por razón de cargas administrativas, puesto que no se imponen tramitaciones que dificulten la puesta en marcha y desarrollo de actividades económicas. Y también en fecha 13 de octubre de 2021 el mismo Director del Servicio de Agricultura evacúa el Informe de Evaluación del Impacto de Género en el proyecto de Decreto Foral.

5. Obra en el expediente la Memoria Normativa del Anteproyecto de Decreto Foral, elaborada por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, el 2 de febrero de 2022, en la que se identifica el título competencial prevalente, el marco normativo en que se encuadra la normativa proyectada, así como las normas que quedarían derogadas. Asimismo, constan la Memoria Organizativa, de 13 de enero de 2022, en la que se afirma que el Proyecto no va a suponer la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas ni incrementos o disminuciones de plantilla para su aplicación, y la Memoria Económica del referido proyecto de Decreto Foral, de 6 de octubre de 2021, en la que se afirma que la propuesta no requiere de la tramitación de compromiso de gasto con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra, ni conlleva compromiso de gasto plurianual alguno. Ambas elaboradas por el Jefe de Negociado de Fomento de la Agricultura Ecológica y de Acciones Transversales en el Sector Agrario.

6. En cumplimiento de lo establecido por el artículo 22.2 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Mujeres y Hombres, se emite el Informe de Observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua relativo al Informe de Evaluación del Impacto de Género del Proyecto de Decreto Foral Regulator de la Producción ecológica en Navarra, de fecha 17 de enero de 2022. En el referido informe, la Directora gerente del Instituto Navarro para la Igualdad formula las observaciones que estima oportunas sobre la pertinencia de género de la norma proyectada, las desigualdades detectadas, los mandatos normativos, y se realizan, asimismo, las valoraciones correspondientes al impacto de género y al lenguaje empleado.
7. De conformidad con lo establecido por la Ley Foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+, se ha emitido por el Servicio de Agricultura del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, el Informe de Impacto sobre Orientación Sexual, Expresión de Género e Identidad Sexual y de Género del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la producción agraria, ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios en la Comunidad Foral de Navarra, de fecha 26 de julio de 2022, en el que se indica que la norma resulta ser no pertinente a la integración del principio de igualdad y no discriminación, por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género o pertenencia a grupo familiar. Y en similar sentido se expresa el Informe de Observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institututa, relativo al anteriormente referido Informe de Impacto por Razón de Orientación Sexual, Expresión de Género e Identidad Sexual o de Género del proyecto de Decreto Foral, de fecha 28 de julio de 2022.
8. Se ha emitido Informe de Evaluación de Impacto Climático, de fecha 26 de julio de 2022, en cumplimiento de lo establecido por la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición

Energética. En dicho informe, se considera que el contenido del proyecto resulta ser adecuado para el cumplimiento de los objetivos de reducción del impacto ambiental que persigue la Ley Foral 4/2022 de 22 de marzo de cambio climático y transición energética. Y también consta el Informe de Observaciones al referido Informe de Impacto Climático, evacuado por el Servicio de Economía Circular y Cambio Climático, del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, del Gobierno de Navarra, de 1 de agosto de 2022, en el que también se afirma que la regulación proyectada no tiene impacto directo en la adaptación al cambio climático.

9. De conformidad con el artículo 132.6 de la LFACFNSPIF, el 8 de octubre de 2021 se remite por el Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente el proyecto de Decreto Foral a los demás departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a los efectos de que formulen las consideraciones y sugerencias que, en su caso, estimen oportuno.
10. Por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra se emite Informe Jurídico de fecha 3 de marzo de 2022, en el que, tras exponer las consideraciones jurídicas correspondientes al título competencial de Navarra para regular la materia objeto de la propuesta de Decreto Foral, su potestad reglamentaria, la idoneidad del referido proyecto, y el procedimiento de elaboración seguido hasta el momento, concluye señalando que se adecúan al ordenamiento jurídico, y que, por lo tanto, procede continuar la tramitación del expediente.
11. El 5 de mayo de 2022 se emite informe por el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, del Gobierno de Navarra en el que se formulan una serie de consideraciones jurídicas, concluyéndose que el proyecto analizado está tramitado adecuadamente. Sin embargo, se recomienda analizar las observaciones en él referidas de cara a la completitud del

expediente, así como las modificaciones propuestas referentes a la forma y estructura del mismo con el fin de lograr una mejor redacción y calidad jurídica. Se recomienda, asimismo, analizar las observaciones expuestas en relación con el fondo de la regulación presentada en el proyecto.

12. Obra en el expediente el informe del Servicio de Agricultura sobre las observaciones realizadas por el Servicio de Secretariado de Gobierno y Acción Normativa, antes referido, emitido el 15 de septiembre de 2022, en el que se contesta a cada una de las observaciones formuladas y se acompaña con las modificaciones introducidas en el proyecto de Decreto Foral.
13. Considerando que las modificaciones introducidas en el borrador del proyecto de Decreto Foral podrían afectar al Consejo de Producción Agraria Ecológica Navarra-Nafarroako Nekazal Produkzio Ekologikoaren Kontseilua (CPAEN-NNPEK), se remitió al Pleno, el cual, en reunión celebrada el 10 de octubre de 2022 estableció un plazo de 7 días para la aportación de alegaciones al mismo por parte de sus miembros. Asimismo, se remitió el nuevo texto del borrador a las organizaciones agrarias UAGN y EHNE Nafarroa, así como a la Dirección Técnica de CPAEN-NNPEK. Transcurrido el plazo indicado, las alegaciones realizadas por el sindicato agrario EHNE Nafarroa, los vocales de UAGN y de EHNE Nafarroa, en el pleno del CPAEN-NNPEK, son informadas por el Jefe de Negociado de Asistencia de la Agricultura Ecológica y de Acciones Transversales en el Sector Agrario, y el Jefe de la Sección de Producción y Sanidad Vegetal, del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, el 4 de noviembre de 2022. En el informe emitido se analizan y valoran cada una de las alegaciones presentadas, y se procede a la redacción final, para continuar la tramitación del proyecto de Decreto Foral.
14. Con fecha 10 de noviembre de 2022 se emite Informe Jurídico por la Secretaría General Técnica del Departamento de Desarrollo

Rural y Medio Ambiente, en el que se concluye la procedencia de continuar la tramitación del expediente y su remisión para informe preceptivo de Consejo de Navarra.

15. En la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 14 de noviembre de 2022, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, fue examinado el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 16 de noviembre de 2022, por el que se tomó en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios de la Comunidad Foral de Navarra, a efectos de solicitar la emisión del preceptivo dictamen por parte del Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto sometido a consulta comprende una exposición de motivos, veinticuatro artículos, estructurados en un título preliminar, cinco títulos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, y una disposición derogatoria.

El título preliminar, disposiciones generales, lo componen los artículos 1 a 3, ambos inclusive, que regulan: el objetivo; las definiciones; y el ámbito de aplicación, de la norma proyectada.

El título I, protección de las indicaciones de producción ecológica, está conformado por dos capítulos. El capítulo I, extensión de la protección y Autoridad Competente, lo componen los artículos 4 y 5, que regulan: la naturaleza y extensión de la protección; y la Autoridad Competente, respectivamente. Y el capítulo II, Consejo de la Producción Ecológica en la Comunidad Foral de Navarra, lo componen los artículos 6 a 12, ambos inclusive, que regulan: la naturaleza, adscripción y régimen jurídico del Consejo de Producción Ecológica; las funciones, composición y sesiones, del referido Consejo; las personas que ostentan la presidencia y la dirección técnica, del mismo; y, por último, su financiación.

El título II, control y certificación de la producción ecológica, está conformado por cuatro capítulos. El capítulo I, control y certificación de la producción ecológica, está compuesto por el artículo 13, relativo a las entidades de control y certificación. El capítulo II, autoridad de control ecológico, está compuesto por los artículos 14, definición, y 15, obligaciones de la autoridad de control ecológico. Y el capítulo III, organismos de control ecológico, está compuesto por los artículos 16 y 17, relativos a la definición, por un lado, y a las obligaciones y delegación de funciones, del organismo de control ecológico, por otro lado.

El título III, asesoramiento, colaboración y coordinación, está conformado por dos capítulos. El capítulo I, asesoramiento y formación, está compuesto por un único artículo 18. El capítulo II, Comisión de Coordinación de la Producción Ecológica de Navarra, está conformado por los artículos 19 a 21, que regulan: su creación y finalidad; su composición; y las funciones que se atribuyen a la Comisión, respectivamente.

El título IV, operadores/as de producción ecológica, está conformado por los artículos 22 y 23, que regulan: la obligación de autocontrol; y otras obligaciones de los/las operadores/as, respectivamente.

El título V, régimen de incumplimientos, infracciones y sanciones, está conformado por el artículo 24.

El Proyecto se completa con una disposición adicional única, sobre el mantenimiento de la vigencia del Consejo de la Producción Agraria Ecológica de Navarra (CPEN)–Nafarroako Nekazal Produkzio Ekologikoaren Kontseilua (NNPEK) CPAEN-NNPEK como Consejo de la Producción Ecológica. Dos disposiciones transitorias: la primera regula la adaptación del Reglamento de Régimen Interno del CPAEN-NNPEK; y la segunda, el mantenimiento de la vigencia del CPAEN-NNPEK como Autoridad de Control Ecológico. Una disposición derogatoria. Y dos disposiciones finales: la primera, relativa al desarrollo del Decreto Foral, y la segunda, sobre la entrada en vigor.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta se dicta con el propósito de modificar y sustituir el actual Decreto Foral 617/1999, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento sobre la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 14.1.g) de la LFCN que establece que el Consejo de Navarra emitirá dictamen preceptivo sobre los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones, excepto los meramente organizativos.

En consecuencia, el presente dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral de Navarra y marco normativo de aplicación

El artículo 4.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) atribuye competencias compartidas a la Unión y a los Estados miembros en materia de agricultura y pesca, medio ambiente y protección de los consumidores, y en virtud de lo establecido en su artículo 38 la Unión definirá y aplicará una política común de agricultura y pesca.

Precisamente, en desarrollo de las referidas competencias normativas, la Unión Europea ha aprobado la siguiente normativa:

El Reglamento (UE) nº 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 sobre producción ecológica y etiquetado de productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo, y que sienta los principios de la producción ecológica y establece las normas aplicables a dicha producción, a la certificación respectiva y al uso de las indicaciones referidas a la producción ecológica en el etiquetado y la publicidad, así como a las normas sobre controles adicionales a los establecidos en el reglamento (UE) nº 2017/625.

El Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165 de la Comisión de 15 de julio de 2021 por el que se autorizan determinados productos y sustancias para su uso en la producción ecológica y se establecen sus listas.

El Reglamento (UE) nº 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativo a los controles y a otras actividades oficiales realizadas para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios.

Y el Reglamento de Ejecución (UE) nº 2021/279 de la Comisión de 2 de febrero de 2021 por el que se establecen normas detalladas para ejecutar el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo a los controles y otras medidas que garanticen la trazabilidad y el cumplimiento de lo dispuesto en materia de producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos.

Por su parte, el artículo 50.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), establece que Navarra tiene competencia exclusiva en materia de Agricultura y Ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Y su artículo 56 establece que, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general, corresponde a Navarra la competencia exclusiva de la planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico dentro de Navarra.

El artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria; estableciendo el apartado 2 del referido precepto que las disposiciones de carácter general deben adoptar la forma de Decreto Foral. Y en el mismo sentido se expresa el artículo 55.2 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y su Presidenta o Presidente.

Por último, el artículo 7 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, relativo a las atribuciones del Gobierno de Navarra, recoge en su apartado 12 la de ejercer la potestad reglamentaria, mediante la aprobación de los

correspondientes reglamentos en el ámbito de competencias establecidas por la Constitución Española y la LORAFNA.

En consecuencia, el Proyecto se dicta en virtud de la competencia que la Comunidad Foral de Navarra tiene para la regulación de la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, en Navarra, debiendo respetar la regulación referida, y en el ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, conforme a lo establecido por el artículo 22.1 de la LORAFNA y en los artículos 7, 12, 55.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de noviembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidenta o Presidente, por lo que su rango es el adecuado.

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFACFSPIF regula en su artículo 132 el procedimiento de elaboración de los proyectos de decretos forales. Conforme a lo establecido por el artículo 132.1 de la citada Ley Foral, la elaboración del Proyecto se inició mediante Orden Foral de la Consejera de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local.

En virtud de lo establecido por el artículo 133.1, con carácter previo a la elaboración de la norma, se promovió una consulta pública a través del Portal del Gobierno Abierto recabando la opinión de las personas y entidades potencialmente afectadas.

El artículo 132.3 de la LFACFSPIF establece que la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente en su exposición de motivos, debiendo acompañarse de los documentos que acrediten la oportunidad de la norma, la consulta a los departamentos afectados, la identificación del título competencial, el marco normativo en el que se encuadra, su adecuación al ordenamiento jurídico, el listado de las normas que quedan derogadas, su afectación a la estructura orgánica, el impacto por razón de género, el de accesibilidad y discapacidad, así como otros impactos que se juzguen relevantes, la descripción de la tramitación y consultas, audiencias e información pública realizadas, así como todos aquellos informes de Consejos u otros órganos que sean preceptivos.

Por su parte, en el apartado 4 del citado artículo 132, se añade la necesidad de que conste una estimación del coste que conlleve la aplicación de la norma, supeditándolo al cumplimiento de los principios de estabilidad financiera y, los apartados 5 y 6, exigen el informe de la Secretaria General Técnica del Departamento competente y la remisión del Proyecto, antes de su aprobación, a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Como ha quedado referenciado en los antecedentes del presente dictamen, en el expediente tramitado obran las preceptivas memorias justificativas, normativa, organizativa y el estudio de impacto económico, así como los informes de cargas administrativas, sobre accesibilidad y discapacidad, sobre evaluación de impacto de género y sobre orientación sexual, expresión de género e identidad sexual, habiendo informado igualmente, el Instituto Navarro para la Igualdad.

Constan en el expediente, además, un informe de evaluación de impacto climático y el informe de observaciones del Servicio de Economía Circular. El Proyecto fue objeto de publicación en la web del Gobierno de Navarra a efectos del trámite de participación ciudadana, informado por la Secretaria General Técnica del Departamento y remitido a los departamentos de la Administración con carácter previo a la toma de consideración por el Gobierno de Navarra a efectos de solicitud del presente dictamen.

En consecuencia, la tramitación del Proyecto se ha ajustado a las exigencias procedimentales y de participación establecidas por nuestro ordenamiento jurídico.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral

Según se desprende del artículo 128.2 y 3 de la LPACAP, así como del artículo 56.2 y 3 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios constitucionales de legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar «la Constitución o las

leyes, ni regular aquellas materias que la Constitución o los Estatutos de Autonomía reconocen de la competencia de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas»; «ni tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, exacciones para fiscales u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público», sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Junto a esta consideración de carácter general, el marco normativo que ha de servir de referencia para fundamentar nuestro pronunciamiento sobre la adecuación del Proyecto ha de ser, esencialmente, la normativa europea señalada anteriormente. Y, en concreto, el Reglamento (UE) nº 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo, el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165 de la Comisión de 15 de julio de 2021, por el que se autorizan determinados productos y sustancias para su uso en la producción ecológica y se establecen sus listas, y el Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican diversos los Reglamentos (CE).

A) Justificación

Tal y como ya hemos indicado, el Proyecto está debidamente motivado y justificado, tanto por el contenido de su exposición de motivos, como por los diferentes informes y memorias incorporados al expediente.

La materia objeto del proyecto se encuentra actualmente regulada en el Decreto Foral 617/1999, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, que ha configurado el desarrollo, organización, gestión y atribución

de competencias de la producción agraria ecológica sobre la base del cumplimiento de los preceptos establecidos en el derogado Reglamento (CEE) 2092/91, del Consejo, de 24 de junio, sobre la producción ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, y las disposiciones del también derogado Reglamento (CE) nº 834/2007, del Consejo, de 28 de junio.

De modo que, teniendo en cuenta el carácter de normas de directa aplicación de los Reglamentos comunitarios, se hace necesario adaptar la normativa actual al Derecho europeo. Asimismo, es necesario adecuar la normativa al importante desarrollo del sector de la agricultura ecológica que ha tenido lugar desde que se aprobara el referido Decreto Foral 617/1999 antes mencionado, tanto en la Unión Europea, como en determinados Estados miembros y regiones, como la Comunidad Foral de Navarra, en cuanto a la superficie utilizada y también en lo que se refiere al número global de explotaciones y de personas operadoras ecológicas registradas. Así como al apoyo decidido al modelo de producción ecológica desde el punto de vista del sector primario y de las personas consumidoras, con el fin de fomentar el consumo de productos ecológicos de manera que se incremente la demanda de los mismos. En este sentido, resulta clave el desarrollo de un sistema de producción que tenga en consideración el «Pacto Verde Europeo» expuesto en la Comunicación de la Comisión de 11 de diciembre de 2019 al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, el cual surge como respuesta a los desafíos del clima y el medio ambiente.

El anterior Pacto es una estrategia de crecimiento destinada a transformar la UE en una sociedad equitativa y próspera con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva, en la que se aspira a que no haya emisiones de gases de efecto invernadero en 2050. Está basado en la reflexión y configuración de políticas profundamente transformadoras de determinados sectores económicos entre los que se encuentra la agricultura.

En este sentido y en relación con el sector agrario, entre las iniciativas desarrolladas en el Pacto Verde, se destaca la estrategia «De la granja a la mesa; un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente», que establece acciones para garantizar una producción alimentaria sostenible.

Según se afirma en la Exposición de Motivos, es importante resaltar que en lo relativo a la agricultura ecológica, como acción para garantizar una producción sostenible, la UE se marca el objetivo de que al menos el 25% de las tierras agrícolas de la UE se utilicen en agricultura ecológica de aquí a 2030. Las nuevas Políticas Agrarias, basadas en un modelo orientado a resultados, pretenden ayudar a las personas agricultoras a mejorar su rendimiento medioambiental y climático. Y en este sentido, considera importante destacar la Comunicación de la Comisión de 25 de marzo de 2021 para presentar un plan de acción para el desarrollo de la producción ecológica.

En este nuevo contexto, el Gobierno de Navarra pretende alcanzar el objetivo establecido en la referida estrategia «De la granja a la mesa» y es consciente del papel relevante que tiene en el territorio de la Comunidad Foral de Navarra implantar políticas de apoyo a la producción ecológica, no sólo con base en ayudas, sino también fomentando la formación y el asesoramiento técnico que permita la incorporación a este modelo de agricultura de forma viable de nuevos operadores, así como el consumo de estos alimentos.

El Gobierno de Navarra es consciente de que todos los objetivos europeos deben estar sustentados en un óptimo sistema para velar por este sistema de producción, fomentar su consumo y llevar a cabo un control y una certificación de las producciones ecológicas, que permita reforzar la confianza de la ciudadanía en este modelo de producción diferenciada. Por lo que debe identificar los sistemas de control y certificación adecuados a estos efectos. Y también se considera procedente la creación de un órgano de coordinación de la acción a desarrollar por las distintas entidades en los

distintos ámbitos de fomento, control y soporte técnico, de la producción ecológica de Navarra.

Por todo lo ello, y al objeto de adaptar la normativa reguladora de la producción agraria ecológica de Navarra a la realidad actual del sector productor y a las previsiones contenidas fundamentalmente en el Reglamento (UE) nº 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, y en el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165 de la Comisión de 15 de julio de 2021, se considera necesario elaborar una nueva norma y proceder a la derogación del actual Decreto Foral 617/1999, de 20 de diciembre.

En consecuencia, el proyecto está debidamente motivado y justificada la conveniencia y oportunidad de su elaboración y aprobación.

B) Análisis del contenido del Proyecto

El análisis de la norma, a la luz del marco normativo que le sirve de referencia, ofrece el siguiente resultado:

Título preliminar, disposiciones generales

El artículo 1 establece su objeto, que es el de regular, en el ámbito competencial y geográfico de la Comunidad Foral de Navarra, y de forma complementaria a la normativa europea: a) la producción, la preparación, el almacenado, la distribución y la comercialización de los productos enumerados en el artículo 2.1 del Reglamento (UE) nº 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo; y, b) los instrumentos de coordinación, control y verificación del cumplimiento de las especificaciones normativas que afecten a la producción ecológica.

El artículo 2 regula las definiciones mediante una remisión explícita a las establecidas en la normativa europea y, en concreto: al artículo 3 del Reglamento (UE) nº 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos

ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo; al Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165 de la Comisión de 15 de julio de 2021 por el que se autorizan determinados productos y sustancias para su uso en la producción ecológica y se establecen sus listas; al artículo 2 del Reglamento Delegado (UE) 2021/2306 de la Comisión de 21 de octubre de 2021, por el que se completa el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas relativas a los controles oficiales en relación con las partidas de productos ecológicos y productos en conversión destinados a la importación en la Unión y al certificado de inspección; y al artículo 3 del Reglamento (UE) nº 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios.

El artículo 3 regula el ámbito de aplicación. La norma proyectada se aplica a cualquier persona que desarrolle actividades relacionadas con los productos señalados en el artículo 2.1 del Reglamento Europeo 2018/818, en cualquier etapa de la producción, preparación, etiquetado, almacenaje, distribución y comercialización, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Se excluye del ámbito de aplicación a las actividades de restauración colectiva, excepto en relación con los productos ecológicos elaborados por el establecimiento para su venta directa a terceros en lo relativo a las materias de etiquetado y control de dichos productos, que podrán ser objeto de regulación específica en desarrollo de la norma proyectada.

Ninguna objeción puede realizarse a la regulación que contiene el título preliminar, siendo conforme con la normativa europea que complementa y desarrolla.

Título I, protección de las indicaciones de producción ecológica

Capítulo I, extensión de la protección y Autoridad Competente

El artículo 4 se refiere a la naturaleza y extensión de la protección, advirtiendo que sólo se podrá disfrutar de la protección de los productos ecológicos si en aplicación de las condiciones establecidas en la normativa europea, estatal y autonómica vigente en materia de producción y etiquetado de los productos ecológicos, éstos cumplen todos los requisitos exigidos en la misma, en este Decreto Foral y en la legislación vigente que les sea aplicable en cualquier etapa. Asimismo, se afirma que los términos ecológico, biológico u orgánico, y sus derivados o abreviaturas, tales como «bio» y «eco», utilizados aisladamente o combinados con otros vocablos, están reservados y protegidos para los productos que, reuniendo las condiciones establecidas en la norma proyectada, de conformidad con lo previsto en el Reglamento (UE) nº 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos, cumplan, en todas las etapas de producción, preparación y distribución, todos los requisitos exigidos en el mismo, y en la legislación vigente que les sea aplicable. Se prohíbe la utilización, en otros productos agrarios o alimenticios, de nombres comerciales, marcas, expresiones, signos y emblemas, que por su identidad o similitud geográfica y fonética con los nombres protegidos en el Reglamento (UE) nº 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, o con los signos o emblemas característicos del mismo, puedan inducir confusión o error a las personas consumidoras sobre la naturaleza o el origen de los productos con los que son objeto de la norma proyectada. Se afirma, asimismo, que no podrá negarse el acceso al uso de las indicaciones de producción ecológica ni, por tanto, la condición de operador/a de producción ecológica, a las personas físicas o jurídicas que lo soliciten y cumplan los requisitos establecidos en la normativa de aplicación, salvo en los supuestos de sanción firme en vía administrativa por infracciones que conlleven la suspensión temporal o definitiva del uso del nombre protegido o por otras causas previstas, expresamente y con carácter general, en la normativa aplicable a la producción ecológica.

El artículo 5 regula la Autoridad Competente, señalando que el Gobierno de Navarra, en el ámbito de sus competencias, ejercerá a través del Departamento competente, las funciones de Autoridad Competente de

conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (UE) nº 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017; enumerando las principales funciones que se le atribuyen. Asimismo, se habilita al Departamento competente la posibilidad de delegar determinadas tareas de control, inherentes a la condición de Autoridad Competente, siempre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Reglamento UE nº 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo del 15 de marzo.

Capítulo II, Consejo de la Producción Ecológica en la Comunidad Foral de Navarra

El artículo 6 regula la naturaleza, adscripción y régimen jurídico del Consejo de Producción Ecológica. El referido Consejo llevará a cabo la promoción y fomento de la producción ecológica en la Comunidad Foral de Navarra. Tendrá el carácter de corporación de derecho público con autonomía económica para el cumplimiento de sus fines, gozando de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el desarrollo de los mismos, pudiendo realizar toda clase de actos de gestión y disposición. Se prevé que el funcionamiento del Consejo estará sujeto, con carácter general y en especial en materia de contratación, personal y régimen patrimonial, al derecho privado; estando, por el contrario, sujetas a derecho administrativo y a la tutela del Departamento competente, en aquellas actuaciones en que ejerza potestades públicas.

Los artículos 7, 8 y 9, regulan las funciones del Consejo de Producción Ecológica, su composición y el régimen de funcionamiento de sus sesiones, respectivamente. Por su parte, los artículos 10 y 11, regulan, respectivamente, la presidencia y dirección técnica, del referido Consejo. Y el artículo 12 se refiere a los recursos económicos de que dispondrá el Consejo para la consecución de sus fines.

Ninguna objeción cabe realizar a la regulación que contiene el título I en términos de estricta legalidad y adecuación al ordenamiento jurídico.

El título II, control y certificación de la producción ecológica

Capítulo I, control y certificación de la producción ecológica

El artículo 13, relativo a las entidades de control y certificación, señala que las actividades de control y certificación necesarias para comercializar cualquier producto como «ecológico» se harán conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos, y a las definiciones del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017. Las referidas actividades se llevarán a cabo, bien por la Autoridad Competente, bien por las autoridades de control u organismos de control a los que esta faculte al efecto; estableciéndose, asimismo, los términos en que se podrá revocar la referida autorización.

El capítulo II, Autoridad de control ecológico

El artículo 14, que lleva por título «definición», regula, en realidad, la facultad que se asigna al Departamento competente para atribuir a una autoridad de control ecológico en la Comunidad Foral de Navarra determinadas responsabilidades en relación con los controles oficiales y de certificación, la cual deberá ofrecer las adecuadas garantías de objetividad e imparcialidad, y disponer del personal cualificado y de los recursos necesarios para desempeñar sus funciones. Todo ello, conforme al Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos, y a las definiciones del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017.

Se considera oportuno valorar la conveniencia de modificar la denominación asignada al anterior artículo y sustituirla por otra que se refiera a la «atribución» o «designación» de las referidas competencias y de ese modo adecuarla mejor al contenido del precepto y a la propia terminología contenida en la normativa europea.

El artículo 15, regula las obligaciones de la Autoridad de control ecológico conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento (UE) nº

2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se refiere a la realización de las tareas de control que serán evaluadas por la unidad administrativa designada por el Departamento competente –Autoridad Competente en producción ecológica- mediante la realización de auditorías de acuerdo con el artículo 6 del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativo a los controles y otras actividades oficiales realizados para garantizar la aplicación de la legislación sobre alimentos y piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, sanidad vegetal y productos fitosanitarios. La actuación como Autoridad de control ecológico se efectuará de acuerdo con la Norma ISO 17065. A tal fin, la entidad en la que se deleguen responsabilidades en relación con los controles oficiales y de certificación de la producción ecológica, deberá estar acreditada por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) en el cumplimiento de la Norma ISO 17065 con un alcance que incluya el producto objeto de certificación.

Capítulo III, organismos de control ecológico

El artículo 16, que lleva por título «definición», regula, en realidad, la facultad de las autoridades competentes para delegar determinadas funciones de control oficial o relacionadas con otras actividades oficiales de un organismo delegado, que en virtud del artículo 40 del Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, se denominará organismo de control ecológico. Todo ello, conforme a lo dispuesto en el artículo 28, apartado 1, del Reglamento (UE) nº 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017.

Nuevamente se considera oportuno valorar la conveniencia de modificar la denominación asignada al anterior artículo y sustituirla por otra que se refiera a la «delegación» de determinadas funciones de control oficial por parte de las autoridades competentes. Y, de ese modo, adecuarla mejor al contenido del precepto y a la propia terminología empleada por la normativa europea.

El artículo 17, denominado «obligaciones del organismo de control ecológico y delegación de funciones», en realidad regula las condiciones en que se deberá llevar a cabo la referida delegación de funciones.

Por lo tanto, se propone igualmente una modificación en la denominación del precepto que se refiera a las «condiciones para la delegación de determinadas funciones de control oficial en organismos delegados». Y, de ese modo, adecuarla mejor al contenido del precepto y a la propia terminología empleada por la normativa europea.

En todo caso, la regulación que contiene el título II no merece objeción alguna en términos de adecuación a la legalidad y al ordenamiento jurídico.

El título III, asesoramiento, colaboración y coordinación

Capítulo I, asesoramiento y formación

El artículo 18, asesoramiento y formación, señala que el Gobierno de Navarra, a través del Departamento competente, coordinará y fomentará el asesoramiento técnico, y la formación tanto en las cuestiones relativas a la producción ecológica como a la promoción y comercialización. Así mismo se refiere al desarrollo de los acuerdos y convenios que procedan con Universidades, Centros tecnológicos, y todos aquellos entes que pueden transferir conocimiento al sector.

Capítulo II, Comisión de Coordinación de la Producción Ecológica de Navarra

El artículo 19 regula la creación de la Comisión Coordinadora de la Producción Ecológica de Navarra, que estará adscrita al Departamento competente, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 apartado 3 de la LFACFNSPI, y su finalidad, que será la de actuar como órgano de coordinación de las distintas entidades públicas de los distintos ámbitos del fomento, control y soporte técnico de la producción ecológica de Navarra, y como observatorio de la misma.

El artículo 20 regula la composición de la referida Comisión Coordinadora y el artículo 21 las funciones que le son atribuidas, respectivamente.

Ninguna objeción puede realizarse a la regulación que contiene el título III que se adecúa a la legalidad y, en general, al ordenamiento jurídico.

Título IV, operadores/as de producción ecológica.

El artículo 22 regula la obligación de autocontrol, señalando que el cumplimiento de la normativa reguladora de la producción ecológica corresponde a la persona operadora inscrita en el Registro General de Operadores Ecológicos (REGOE), a cuyo fin implantará un sistema de autocontrol. Por tal se entiende el conjunto de actuaciones, procedimientos y controles que, de forma específica, programada y documentada, realizan las personas operadoras alimentarias para asegurar que los alimentos, materias o elementos alimentarios cumplen los requisitos establecidos por normas de calidad obligatorias o voluntarias.

Por su parte, el artículo 23 regula otras obligaciones de los/las operadores/as que produzcan, elaboren, comercialicen, almacenen, distribuyan, importen o exporten respecto de terceros países, algún producto de los citados en el artículo 2.1 del Reglamento (UE) nº 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018.

Tampoco cabe hacer objeción alguna a la regulación que contiene el título IV.

Título V, régimen de incumplimientos, infracciones y sanciones

El artículo 24 regula los incumplimientos, infracciones y sanciones que puedan cometer los/las operadores/as de productos ecológicos, remitiéndose al régimen de incumplimientos previsto en los artículos 41 y 42 del Reglamento (UE) nº 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018, y en el artículo 8 y Anexo I del Reglamento de Ejecución (UE) 2021/279 de la Comisión de 22 de febrero de 2021, por el que se establecen normas detalladas para ejecutar el Reglamento (UE)

2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo a los controles y otras medidas que garanticen la trazabilidad y el cumplimiento de lo dispuesto en materia de producción ecológica y etiquetado de los productos ecológicos. Además, prevé la aplicación del capítulo VI «Inspección y régimen sancionador» de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supra-autonómico, por los incumplimientos de la normativa aplicable en materia de calidad alimentaria en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. Todo ello, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional vigésimo novena de la Ley de Presupuestos Generales de Navarra para 2016.

Ninguna objeción puede realizarse a la regulación que contiene el título V, que también se adecúa a la legalidad y, en general, al ordenamiento jurídico.

El Proyecto se completa con una disposición adicional única, sobre el mantenimiento de la vigencia del CPAEN-NNPEK como Consejo de la Producción Ecológica, y dos disposiciones transitorias. La primera regula la adaptación del Reglamento de Régimen Interno del CPAEN-NNPEK; y la segunda, el mantenimiento de la vigencia del CPAEN-NNPEK como Autoridad de Control Ecológico. Una disposición derogatoria en la que se señala de manera expresa la derogación del Decreto Foral 617/1999, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, salvo en lo dispuesto en la disposición transitoria segunda. Y concluye con dos disposiciones finales:

La primera, sobre desarrollo normativo, habilita *«a la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente para que en el ámbito de sus competencias dicte las disposiciones precisas para el desarrollo y aplicación de este Decreto Foral»*.

Se recomienda valorar la referencia a la persona a quien se faculta para el desarrollo del Decreto Foral en términos neutros y sustituir la referencia a la denominación actual del Departamento por otra más genérica al Departamento con competencia en las materias objeto de regulación.

Y la segunda, sobre su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Todo ello, con un contenido igualmente adecuado a derecho.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el reglamento por el que se regula la producción agraria ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios en la Comunidad Foral de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.